



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ  
SECRETARÍA DE HACIENDA

ORIGEN: Sd:159 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALIN  
DESTINO: LOTERIA DE BOGOTA/JOSE ANTONIO GONZALEZ JIMENEZ  
ASUNTO: CONCEPTO INCLUSION DE RECURSOS PROVENIENTES DE  
OBS: PROYECTO/SUB JURIDICA

Bogotá, D. C.,

Doctor  
**JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ JIMÉNEZ**  
Secretario General  
Lotería de Bogotá  
NIT N° 899.999.270  
KR 32 A 26 14  
La Ciudad

### CONCEPTO

Referencia	2016ER51308
Tema	Inclusión de recursos provenientes de la explotación de juegos de apuestas permanentes en el Presupuesto anual de la Lotería de Bogotá
Descriptores	Naturaleza de los recursos de monopolio rentístico de juegos de suerte y azar -titularidad de los recursos para los entes territoriales destinación para los servicios de salud-giro directo de los recursos a los fondos de salud.
Problema jurídico	<i>¿Siendo la Lotería de Bogotá la titular de los recursos provenientes del juego de apuestas permanentes o chance es viable que dichos recursos hagan parte del presupuesto de dicha entidad?</i>
Fuentes formales	Artículo 336 de la C.P, Leyes 643 de 2001, 1393 de 2010, Decreto Distrital 234 de 2015

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Mediante comunicación No. 2016ER51308, el Secretario General de la Lotería de Bogotá, solicita concepto frente a la inclusión dentro del presupuesto de la Lotería de Bogotá de los recursos provenientes de la explotación del juego de apuestas permanentes o chance, en los siguientes términos:

*“Conforme a las normas antes citadas, la Lotería de Bogotá en su calidad de titular **del juego de apuestas permanentes** y en desarrollo de su objeto social, realiza un proceso licitatorio para la adjudicación del contrato de concesión **para la explotación de juegos de apuestas permanentes**, siendo el objeto del mismo, el otorgamiento de la concesión para la operación **del juego de apuestas permanentes**, por parte de la Lotería de Bogotá a un tercero para que este por su cuenta y riesgo ejecute directamente **el juego de apuestas permanentes** en Bogotá D.C., bajo el control fiscalización y supervisión de la entidad concedente (Lotería de Bogotá)”. (Negrilla fuera del texto)*





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## ANTECEDENTES

El Secretario General de la Lotería de Bogotá envía oficio al Subsecretario Técnico de la Secretaría Distrital de Hacienda para que conceptúe sobre la viabilidad de incorporar los recursos provenientes de los juegos de apuestas permanentes en el Presupuesto de la Lotería de Bogotá, quien es la titular de las rentas de dicho monopolio desde el año 1984, fecha en la cual se legalizó y solo desde el año 2010 se dejó de incorporar en el mismo.

## SUSTENTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El artículo 336<sup>1</sup> de la Constitución Política establece que los monopolios son creados en virtud de la ley, en donde debe definirse su administración, control y explotación. En desarrollo de esta orden, se sancionó la Ley 643 de 2001, "Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar".

El artículo 2° de la Ley 643 de 2001, señaló como titulares del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, a los departamentos, al Distrito Capital y a los municipios:

*"ARTICULO 2o. TITULARIDAD. Los departamentos, el Distrito Capital y los municipios son titulares de las rentas del monopolio rentístico de todos los juegos de suerte y azar, salvo los recursos destinados a la investigación en áreas de la salud que pertenecen a la nación.*

*El monopolio rentístico de juegos de suerte y azar será ejercido de conformidad con lo dispuesto en la presente ley. La explotación, organización y administración de toda modalidad de juego de suerte y azar estará sujeta a esta ley y a su reglamentación, expedida por el Gobierno Nacional, la cual es de obligatoria aplicación en todo el territorio del país, cualquiera sea el orden o nivel de gobierno al que pertenezca la dependencia o entidad administradora bajo la cual desarrolle la actividad el operador. La vigilancia será ejercida por intermedio de la Superintendencia Nacional de Salud.*

<sup>1</sup> "ARTICULO 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.

El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores"

Sede Administrativa: Carrera 30 N°  
25-90 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá:  
Avenida Calle 17 N° 658-95 -  
Código Postal 111611  
Teléfono (571) 358 5600 - Línea 195  
www.impuestosabogota.gov.co  
- N.º 258 959 063-5  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*PARAGRAFO. Los distritos especiales se registrarán en materia de juegos de suerte y azar, por las normas previstas para los municipios y tendrán los mismos derechos.” (Negrilla fuera del texto)*

Para entender el alcance del concepto de titularidad de las rentas, la Corte Constitucional<sup>2</sup> al fallar la demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley 643 de 2001, aclaró la naturaleza jurídica de las rentas provenientes del monopolio rentístico de suerte y azar, en los siguientes términos:

*“Así, es claro que el Constituyente autorizó los monopolios rentísticos, pero que también buscó establecer un régimen severo que evitara los problemas de corrupción e ineficiencia que se habían detectado durante la vigencia de la anterior Constitución. Por ello la Carta establece que estas actividades están sujetas a un régimen jurídico “propio”, que deberá ser desarrollado por una ley de iniciativa gubernamental. La Carta cedió entonces al legislador la facultad de crear los monopolios para que, en el curso del debate político y democrático, determinara la conveniencia y necesidad de imponerlos, así como el régimen más adecuado y conveniente para su organización, administración, control y explotación (...).”*

*(...)*

*32- Por todo lo anterior, la Corte considera que el actor yerra al afirmar que, en la medida en que la ley atribuyó la titularidad de las rentas del monopolio de los juegos de suerte y azar a los departamentos, municipios y al Distrito Capital, entonces esos dineros configuran un recurso endógeno de las entidades territoriales. En efecto, por las razones que se señalaron en los fundamentos anteriores de esta sentencia, debe entenderse que el artículo 2 de la Ley 643 de 2001 confiere a esas entidades territoriales un derecho a beneficiarse de esos recursos y una protección constitucional de los dineros una vez han sido recaudados y asignados (CP art. 362), pero en manera alguna les atribuye una competencia normativa para diseñar el régimen de explotación de esos monopolios, que corresponde al Legislador (CP art. 336), sin perjuicio de que éste pueda deferir ciertos aspectos de esta regulación en las entidades territoriales, como ya se explicó. Por ello, ese mismo artículo 2 de la Ley 643 de 2001 es cuidadoso en señalar que ese “monopolio rentístico de juegos de suerte y azar será ejercido de conformidad con lo dispuesto en la presente ley”, lo cual confirma que no se trata de recursos endógenos de los cuáles puedan disponer libremente las entidades territoriales”. (Negrilla fuera del texto)*

Adicionalmente, el artículo 7<sup>o</sup><sup>3</sup> de la Ley 643 de 2001 establece que el referido monopolio, así como su explotación, organización y administración, será ejercido por

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1191/01, del 15 de noviembre de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>3</sup> “ARTICULO 7o. OPERACION MEDIANTE TERCEROS. La operación por intermedio de terceros es aquella que realizan personas jurídicas, en virtud de autorización, mediante contratos de concesión o contratación en términos de la Ley 80 de 1993, celebrados con las entidades territoriales, las empresas industriales y comerciales del Estado, de las entidades territoriales o con las sociedades de capital público autorizadas para la explotación del monopolio, o cualquier persona capaz en virtud de autorización otorgada en los términos de la presente ley, según el caso.

Sede Administrativa: Carrera 30 N°  
25-50 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá:  
Avenida Calle 17 N° 65B-95 -  
Código Postal 111611  
Teléfono (571) 338 5000 - Línea 195  
contactacion@idh.gov.co  
- NIT: 809 959 061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

el titular de la rentas de manera obligatoria en todo el territorio nacional, directamente o a través de terceros.

En Bogotá se asignó la tarea de ejercer las competencias de ser titular de la renta de la explotación del monopolio a la Empresa Lotería de Bogotá, quien la desarrolla a través de terceros en el caso del monopolio de apuestas permanentes o chance.

Los artículos 8°, 9, 22 y 23 de la Ley 643 de 2001, permiten establecer otro de los atributos derivado de la titularidad de la renta, como es el participar en un porcentaje de los derechos de explotación:

*“ARTICULO 8o. DERECHOS DE EXPLOTACION. En aquellos casos en que los juegos de suerte y azar se operen por medio de terceros, mediante contrato de concesión o por autorización, la dependencia o entidad autorizada para la administración del respectivo juego del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, percibirá a título de derechos de explotación, un porcentaje de los ingresos brutos de cada juego, salvo las excepciones que consagre la presente ley.*

Los derechos de explotación anticipados o causados por operación de terceros **deberán ser consignados en cuenta especial para tal fin y ser girados directamente a los servicios de salud o a la entidad que haga sus veces**, al Fondo del Pasivo Pensional del Sector Salud correspondiente, dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes siguiente a su recaudo”. (Negrilla fuera del texto)

La norma transcrita determina, por una parte, que la entidad administradora del monopolio percibe un porcentaje de los ingresos brutos de cada juego como derechos de explotación y, por la otra, que estos recursos serán consignados en una cuenta especial y luego girados a los servicios de salud correspondientes.

Este artículo 8 fue reiterado por el artículo 16<sup>94</sup> de la Ley 1393 de 2010, sobre la destinación al servicio de salud, aunque reduciendo el plazo del giro y estableciendo que dichos recursos deben ser girados directamente por parte de los concesionarios al respectivo fondo de salud para el caso de las apuestas permanentes o chance:

*“ARTÍCULO 16. Giro directo de derechos de explotación de apuestas permanentes. En el juego de apuestas permanentes o chance los derechos de explotación serán*

---

*La renta del monopolio está constituida por los derechos de explotación que por la operación de cada juego debe pagar el operador.*

*El término establecido en los contratos de concesión para la operación de juegos de suerte y azar no podrá ser inferior de tres (3) años ni exceder de cinco (5) años.*

*La concesión de juegos de suerte y azar se contratará siguiendo las normas generales de la contratación pública, con independencia de la naturaleza jurídica del órgano contratante.”*

*<sup>4</sup> “Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redirigen recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.”*

Sede Administrativa: Carrera 30 N°  
25-90 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá  
Avenida Calle 17 N° 65B-95 -  
Código Postal 111611  
Teléfono (571) 338 5000 - Línea 155  
contactenos@bogota.gov.co  
+ N° 339 569 061 5  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**girados directamente por parte de los operadores del juego a los respectivos fondos de salud, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del mes siguiente a su recaudo. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones señaladas en los artículos 41, 43 y 44 de la Ley 643 de 2001". (Negrilla fuera del texto)**

Estas normas dirigidas a implementar el giro de los recursos obtenidos por la explotación a cuentas especiales de fondos de salud, se complementan con otras que señalan un porcentaje de dichas rentas a favor de quienes desarrollan la administración.

*"Artículo 9o. Reconocimiento y fijación de los gastos de administración. En el caso de la modalidad de operación directa, los gastos máximos permisibles de administración y operación serán los que se establezcan en el reglamento; estos se reconocerán a las entidades administradoras del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar por cada modalidad de juego que se explote directamente. Para tal efecto se observarán los criterios de eficiencia establecidos en la presente ley.*

**Sin perjuicio de los derechos de explotación, cuando el juego se opere a través de terceros, estos reconocerán a la entidad administradora del monopolio como gastos de administración un porcentaje no superior al uno por ciento (1%) de los derechos de explotación." (Negrilla fuera de texto)**

Para el caso de las rentas derivadas de la explotación del monopolio de las apuestas permanentes, objeto de esta consulta, la Ley 643 de 2001, precisa:

**"Artículo 22. Explotación del juego de las apuestas permanentes o chance. Corresponde a los departamentos y al Distrito Capital la explotación, como arbitrio rentístico, del juego de las apuestas permanentes o chance. La explotación la podrán realizar directamente por intermedio de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado operadoras de loterías, o por intermedio de las Sociedades de Capital Público Departamental (SCPD) que se autoriza y ordena crear en la presente ley.**

*Sólo se podrá operar el juego de apuestas permanentes o chance, a través de terceros seleccionados mediante licitación pública, y por un plazo de cinco (5) años.*

*Los operadores privados de esta modalidad de juego deberán tener un patrimonio técnico mínimo, otorgar las garantías y cumplir los demás requisitos que para tal efecto les señale el reglamento expedido por el Gobierno Nacional.*

*Parágrafo. Para los efectos de la presente ley los ingresos provenientes de juegos de apuestas permanentes de Bogotá y Cundinamarca continuarán distribuyéndose en un setenta por ciento (70%) para el Fondo Financiero de Salud de Bogotá y el treinta por*

Sede Administrativa: Carrera 30 N°  
25-90 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá:  
Avenida Calle 17 N° 65B-95 -  
Código Postal 111511  
Teléfono (571) 358 5000 • Línea 195  
contactos@distribopec.gov.co  
• N.º 358 3691-061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

***ciento (30%) para el Fondo Departamental de Salud de Cundinamarca, descontados los gastos administrativos de la explotación.” (Negrilla fuera de texto)***

De la lectura de los artículos 9 y 22, se comprende que del monto correspondiente al pago de los “Derechos de Explotación” que deben realizar los operadores del juego de “apuestas permanentes o chance” a los Fondos de Salud, se deben descontar los “Gastos Administrativos de la explotación” a favor de la “**entidad administradora del monopolio**”.

Al respecto, es pertinente cumplir lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-1191 del 15 de noviembre de 2001:

“El párrafo acusado señala entonces la manera como debe hacerse el reparto de los ingresos provenientes del chance realizado en Bogotá y Cundinamarca, y establece que éstos continuarán distribuyéndose en un setenta por ciento (70%) para el Fondo Financiero de Salud de Bogotá y el treinta por ciento (30%) para el Fondo Departamental de Salud de Cundinamarca, “**descontados los gastos administrativos de la explotación**”. Para comprender el sentido de esa expresión, es necesario tener en cuenta que el artículo 9º de la ley establece que si el juego es operado por terceros, deberá reconocerse a la entidad administradora del monopolio unos gastos administrativos. La expresión acusada está entonces simplemente recordando que en el caso del chance en Bogotá y Cundinamarca, las entidades administradoras tienen derecho a esos gastos administrativos, que deben ser descontados antes de que se realice el traslado a los respectivos fondos de salud.”

En consecuencia, la empresa Lotería de Bogotá, con base en las mencionadas normas y jurisprudencia, tiene la administración de las rentas del monopolio de la explotación de Juegos de Suerte y Azar y en ejercicio de la mencionada administración, el derecho a una participación por concepto de gastos administrativos, los que si son recursos propios de la empresa.

## CONSIDERACIONES

La ley fijó la titularidad de la renta monopólica de juegos de suerte y azar en las entidades territoriales, lo que les otorga, entre otras, la función de administración y explotar de manera directa o a través de terceros. Igualmente, al administrador le corresponde un ingreso denominado “gastos administrativos”, proveniente de estos dineros con destinación específica.

Como consecuencia de lo anterior, la titularidad de la explotación le corresponde a Bogotá D.C. y la administración a la Lotería de Bogotá. En particular, al administrar el monopolio rentístico del juego de apuestas permanentes y chance, tiene derecho a

Sede Administrativa: Carrera 30 N°  
25-80 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá:  
Avenida Calle 17 N° 65B-95 -  
Código Postal 111611  
Teléfono (571) 338 5000 - Línea 166  
www.impuestosbogota.gov.co  
- N°: 399.959.061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

recibir ingreso por concepto de "gastos de administración" de conformidad con lo establecido en los artículos 9º y 22 de la Ley 643 de 2001.

El artículo 16 de la Ley 1393 de 2010, que modificó de manera parcial lo establecido en la Ley 643 de 2001, establece que el concesionario de este juego debe girar directamente estos derechos de explotación al sector salud, esto es, dentro de la estructura administrativa del Distrito Capital, al Fondo Financiero Distrital de Salud, eliminando el trámite de pago que hacían los concesionarios de apuestas permanentes a la Lotería de Bogotá.

En conclusión, como los "Derechos de Explotación" no son ingresos de la Lotería de Bogotá, y de ser recaudados serían recursos de terceros, que deben ser girados al Fondo Financiero Distrital de Salud, no es procedente la inclusión de este concepto en el presupuesto anual de la entidad.

### CONCEPTO

Por lo expuesto, no es viable jurídicamente que los recursos de "derechos de Explotación" provenientes del juego de apuestas permanentes o chance formen parte del Presupuesto de la Lotería de Bogotá, ni que en consecuencia proceda la adición del presupuesto anual de la entidad, con fundamento en estos derechos de explotación.

Cordial saludo,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO  
DIRECTOR JURÍDICO  
[lpazos@shd.gov.co](mailto:lpazos@shd.gov.co)

Rad: 20162016ER51308

Revisado por:	Manuel Avila Olarte / Piedad Muñoz Rojas	MAO
Proyectado por:	Matilde Murcia Celis / Viviana Luz Torres Nuñez	VLN.

Sede Administrativa: Carrera 30 Nº  
25-90 - Código Postal 111311  
Dirección de Impuestos de Bogotá:  
Avenida Calle 17 Nº 65B-95 -  
Código Postal 111611  
Teléfono (571) 338 5000 - Línea 195  
Correo Electrónico: shd@shd.gov.co  
+ N.º: 899 999 061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS

